

PROCESA: PRIMJER HRVATSKE

Vjekoslav Bratić

*Institut za javne financije,
Zagreb*

Pregledni rad

Primljeno: rujan 2009.

Sažetak Proračun je mehanizam upravljanja državom koji je iznimno važan za svako gospodarstvo i za stanovništvo svake zemlje. Proračun je rezultat proračunskog procesa, čijim su se razvojem razvile proračunske funkcije koje najbolje opisuju što je proračun i čemu služi. Proračunski proces ozbiljna je ekonomska i politička aktivnost u svim suvremenim državama. Vrlo je složen i sastoji se od nekoliko faza, u kojima ključne uloge imaju različiti čimbenici. Proračun je rijetko istraživana tema u Hrvatskoj, te se upravo stoga u radu daje pregled dosadašnjih istraživanja politike proračunskog procesa u svijetu te se posebno opisuje proračunski proces u Hrvatskoj.

Ključne riječi proračun, proračunski proces, politika proračunskog procesa, Hrvatska

1. Proračun i politička znanost

Iako mnogi možda misle da je proračun isključivo tehničko pitanje kojim se postižu proklamirani ekonomski ciljevi države, proračunski je proces u prvom redu politički proces (s čime se slažu brojni društveni znanstvenici, v. Rubin, 2000, 2006; Wildavsky 1964, 1986, 1992, 2001; Wildavsky i Caiden, 1974, 2000). No izuzetno je teško političku utakmicu koja se vodi u procesu budžetiranja povezati s ishodom i učincima politika koje se provode putem proračuna. Naime često su kratkoročni interesi pojedinih čimbenika i aktera koji sudjeluju

u proračunskom procesu, u prvom redu interesi vladajućih političkih stranaka i odnos snaga u predstavničkom tijelu, nadređeni poželjnim i deklariranim dugoročnim ciljevima i politikama koje bi se proračunom trebale postići. Takvim se podređivanjem dugoročnih ciljeva kratkoročnim i parcijalnim negiraju i narušavaju demokratski procesi, napose javni, opći interes svih stanovnika. Stoga je izuzetno važno biti upoznat s procesom budžetiranja kako bi se putem proračuna u što većoj mjeri utjecalo na ispunjenje dugoročnih ciljeva određene zemlje. Budžetiranje je ujedno i proces u kojemu se očituju interesi pojedinih in-

teresnih skupina, vidi raspodjela moći unutar različitih centara moći te uspostavlja ili pokazuje odnos između izvršne i predstavničke vlasti, te proces koji pokazuje što vlade čine s proračunom i na koji način troše javni novac. Naravno, kako su želje i potrebe brojne, a mogućnosti i dostupni izvori sredstava ograničeni, proračun i proračunski proces moraju poput vage uspostaviti ravnotežu između postavljenih proračunskih zadataka i ciljeva te ograničenih izvora sredstava kojima se ti ciljevi nastoje ostvariti. Veće želje uz ograničena sredstva nužno vode do jače političke borbe, koja može rezultirati najgorim mogućim rješenjem za jednu zemlju, a to je prekomjerno trošenje i zaduživanje radi potrošnje, a ne radi rasta i razvoja zemlje. Drugim riječima, javno je budžetiranje politički proces jer proračun odražava stavove i želje vlade koja o njemu odlučuje te ga provodi putem predstavničkog tijela. U proračunu se vidi što će vlada financirati u narednom razdoblju, koje će usluge, kome i u kojem obujmu pružati (zdravstvo, obrazovanje, obrana), na koji će se način boriti s gospodarskim poteškoćama, kako će privući strana ulaganja itd. Stoga možemo reći da je proračunski proces u manjoj mjeri tehnički proces, odnosno da je u prvom redu politički proces u kojem se reflektira raspodjela moći između ključnih političkih čimbenika jedne zemlje, kojim se određuju i kreiraju određena pravila i kriteriji te se uspostavlja ravnoteža između izvršne i predstavničke vlasti i drugih čimbenika u procesu. Američka politologinja Irene Rubin ističe kako je zbog svega toga "javno budžetiranje i tehnički i politički proces. Politički je proces u kontekstu odlučivanja o proračunu, koje može biti fleksibilno i prilagodljivo te mora voditi k ostvarenju pet djelomično neovisnih dijelova cjelokupnog procesa: procesa odlučivanja – o

proračunu, prihoda, rashoda, uravnoteženja proračuna te izvršenja proračuna. Svaki pojedini dio ima svoje vlastite političke karakteristike" (Rubin, 1993: 27). Ako između tih dijelova nema ravnoteže, proračunski proces može biti ispolitiziran pitanjima tko, kada i u kojem obujmu ima koristi od proračuna, te kome će on pogodovati u većoj, a kome u manjoj mjeri, u smislu načina potrošnje javnih sredstava i njihove namjene.

To je razlog zašto su u budžetiranju potrebna jasno definirana pravila. Rubin stoga navodi da su "bez jasnih, nedvosmislenih i neutralnih proračunskih pravila koja omogućuju proces odlučivanja u politički vođenom okruženju, mogući sukobi zbog kojih je gotovo nemoguće usvojiti proračun, što je jako čest slučaj u manje stabilnim demokratskim sustavima. Ako su proračunska pravila korektna, poštena i neutralna, ako omogućavaju svim strankama da utječu na proračun u predstavničkom tijelu putem amandmana, ako postoji dovoljan broj informacija o proračunu u potrebnom vremenskom roku te ako ima dovoljno vremena za raspravu o prijedlozima, proračunski proces pomaže ostvarenju demokracije. No ako to nije slučaj, odnosno ako se odluke donose tajno, ako je proces zatvoren i nedostaje mu odgovornosti, ako pravila nisu jasna i nisu donesena unaprijed, a neka su čak zane marena i ispuštena, tada su demokratski procesi i demokratski načini upravljanja itekako kompromitirani" (Rubin, 2006: 140-143).

2. Politika proračunskog procesa

Proračunski je proces sustav glavnih pravila (formalnih i neformalnih) koja omogućuju izvršnoj vlasti donošenje odluka u vezi s pripremom proračuna, njegovim predlaganjem i prihvaćanjem

u predstavničkom tijelu te, naposljetku, s provedbom proračuna (Von Hagen i Harden, 1996: 3). Proračunski proces ima ključnu ulogu u pružanju dobara i usluga te kao sredstvo za određivanje koje će se državne usluge pružiti i kako će biti financirane. Također može pomoći da se utvrdi način pružanja usluga. Svaka država ima metode za donošenje takvog izbora, unatoč tome što se stupanj formalnosti razlikuje (Mikesell, 1999: 29).

Rubin (2006) ističe da je najvažnija svrha proračunskog procesa uravnoteženje sredstava i planiranih izdataka. Ako toga uravnoteženja nema, može doći ili do proračunske neravnoteže ili do nekontrolirano visokog deficita, koji nije rezultat potrošnje za stvarne potrebe, nego odraz nedostatka discipline. Drugim riječima, proračunski proces ima izravan učinak na kvalitetu odlučivanja te na same demokratske procese.

Proračunski je proces u prvom redu političko pitanje jer, između ostalog, (1) daje određenim sudionicima više kontrole nad novcem koji se troši za neke projekte na određenome mjestu; (2) stvara konkurenciju između raznih ministarstava i programa i (3) utječe, ili se vjeruje da utječe, na političko-gospodarske učinke i rezultate kao što su cjelokupna veličina proračuna, raspodjela troškova i koristi te relativna veličina izdataka za socijalne usluge i obranu (Rubin, 1993: 67).

Postavlja se pitanje zašto su proračunski proces, donošenje proračuna i utjecaj na nj tako važni za neku zemlju i njezino gospodarstvo? Prvo, proračunski je proces važan zato što se odluke o načinu prikupljanja i trošenja javnog novca donose tijekom pripreme i prihvaćanja proračuna. Drugo, proračunski je proces sredstvo kojim država defini-

ra ukupan plan proračuna (kao planiranu razinu prihoda i rashoda) te unutar kojega se donose odluke o raspodjeli sredstava. Treće, i najvažnije, raspodjelom sredstava proračunski proces postaje korisno sredstvo osiguranja učinkovita upravljanja državom (*The Treasury of the New Zealand*, 1996: 124).

Jedan od najupečatljivijih stavova o donošenju proračuna i proračunskom procesu općenito jest onaj američkog politologa Aarona Wildavskog, koji je politiku proračunskog procesa uspostavio kao zasebnu politološku poddisciplinu (Wildavsky, 1964, 1986, 1992). "Budžetiranje je podsustav politiziranja kojim upravlja politički sustav. Čudan bi bio sustav u kojemu bi politika išla u jednome smjeru, a proračun u drugomu. To bi značilo da se stvarna raspodjela sredstava događa negdje drugdje" (Wildavsky, 1986: 220). Bajo (2006) navodi tri ključna elementa fiskalne discipline: dobro institucionalno ustrojstvo, fiskalnu transparentnost te analizu i upravljanje javnim rashodima. Sva tri elementa osnova su za provedbu uspješne fiskalne (proračunske) politike i čine državu odgovornom. Slaba fiskalna disciplina vodi k velikom rastu državne potrošnje. Prvi je korak u ograničenju rasta državne potrošnje propisivanje te posebice primjena fiskalnih (proračunskih) pravila.

Kvalitetan izbor alokacije proračunskih sredstava ovisi o kvaliteti cijelog proračunskog procesa od pripreme do izvršenja. Slabosti u planiranju i razradi proračuna u prvoj fazi proračunskog procesa (kao osiguranje protiv korištenja nereálnih ekonomskih pretpostavki) često su uzrok što države precjenjuju (planiraju previše) razinu državne potrošnje. Slaba i nedovoljna kontrola u fazi provedbe ima sličan učinak. Postavlja se temeljno pitanje: je li državna potrošnja

u dovoljnoj mjeri kontrolirana da provedba proračuna neće prirediti neugodna iznenađenja na rashodnoj strani (Atkinson i Van den Noord, 2001: 18)?

Unatoč općoj važnosti koju proračun ima za cjelokupno gospodarstvo neke zemlje, prošlo je mnogo vremena dok države nisu počele izrađivati proračun u sadašnjem obliku i značenju. S vremenom se on sve više razvijao, odnosno stvoreni su uvjeti kojima su se sve više razvijale i osmišljavale metode financiranja javnih, nacionalnih potreba putem proračuna. Koliko je proračunski proces odnosno proračun kao rezultat toga procesa važan za svaku zemlju, govore sljedeće činjenice. "Proračuni odražavaju ono što vlada želi odnosno ne želi napraviti, određuju nacionalne prioritete, relativni udio odluka prenesenih na lokalnu i nacionalnu razinu, sposobnost i učinkovitost vlade i šire političke ciljeve, sklonosti građana prema različitim oblicima i stupnjevima oporezivanja i sposobnost pojedinih specifičnih skupina poreznih obveznika da prevale i podijele porezno opterećenje na druge. Konačno, proračuni odražavaju i relativnu moć koju imaju različiti pojedinci i organizacije prilikom utjecanja na proračunske rezultate" (Rubin, 2000: 2). Mikesell (1999: 29) navodi kako su "proračun i državna potrošnja važno sredstvo provedbe kolektivnog izbora o raspodjeli sredstava i redistribuciji dohotka koji se pojavljuje iz politike proračunskog procesa".

Raspodjelom sredstava proračunski proces omogućuje učinkovito upravljanje državom. Proračunski procesi, a samim time i proračuni kao njihovi rezultati, razlikuju se od zemlje do zemlje. Proračun je mehanizam upravljanja državom u koji se prikuplja i iz kojeg se raspodjeljuje novac poreznih obveznika.

Posrijedi je vrlo složen ekonomski, politički i financijski instrument države kojim se definiraju prioriteti gospodarskog razvoja zemlje i čija je uloga još veća zbog važnosti u provođenju temeljnih zadaća ekonomske politike države (raspodjela javnih dobara građanima, preraspodjela bogatstva i stabilizacija itd.).

Dakle proračun je političko-ekonomski dokument koji je rezultat proračunskog procesa. No "proračun je prije svega rezultat političkih, a manje ekonomskih prioriteta. Demokracija često vodi do porasta proračunskih deficita zbog ideoloških razloga, zbog fragmentiranih koalicija i većeg izlaska glasača na birališta te zbog dugoročnih strukturnih problema pojačanih podjelama u društvu. Ako je društvo polarizirano npr. etnički ili regionalno, izborni će sustav, da bi zadovoljio sve interese, voditi koalijskim vladama i natjecanju za proračunska sredstva. Budući da se karakteristike društva sporo mijenjaju, a ni ustavi se ne bi smjeli često mijenjati, vlada svojevrsna inercija i u političkim sustavima i u fiskalnim rezultatima" (Ott, 2008). Tim više što o konačnom izgledu proračuna i ciljevima ekonomske politike odlučuju brojni čimbenici – predstavnička i izvršna vlast, razni lobbiji, udruženja, birači, političke stranke, javno mnijenje, interesne skupine, crkva, znanstvene ustanove, udruge i sindikati itd. Na izgled proračuna utječu i čimbenici poput odnosa predstavničke i izvršne vlasti, organiziranosti i stručne ekipiranosti predstavničkog tijela, odnosa predstavničkog tijela i izbornog tijela te snage stranaka koje sudjeluju u predstavničkoj i izvršnoj vlasti. Bajo (2006: 19) navodi kako "same proračunske institucije mogu utjecati na fiskalne rezultate jer određuju 'pravila igre' između različitih proračunskih korisnika s razli-

čitim poticajima (interesima) za pridržavanje fiskalne discipline u obavljanju svojih funkcija”. Primjerice, izvršna vlast ima zadaću pripreme i izvršenja proračuna, dok predstavničko tijelo ima zadaću utvrđivanja pravne podloge za donošenje smjernica o proračunskoj politici i kontrole proračunske potrošnje. Stoga nije uvijek lako utvrditi koliko su pojedini čimbenici utjecali na donošenje odluka o visini i ustroju proračunskih prihoda i rashoda. Vrlo je teško utvrditi i tko je zapravo zaslužan što se u nekom proračunu pojavljuju određeni izdaci ili što su za neke proračunske rashode osigurane određene svote.

3. Komparativni pristup proračunskim procesima

Analize proračuna, politika proračunskih procesa i institucija karakteristične su u prvom redu za moderne i razvijene zemlje svijeta, dok se u manje razvijenim i tranzicijskim zemljama one počinju provoditi tek od početka 1990-ih. Proračunski proces, a time i kvaliteta upravljanja proračunskih institucija važni su jer bi “jačanje proračunskih institucija, posebice u upravljanju proračunom i javnim rashodima moglo pomoći u ograničenju veličine države te u omogućavanju uspješnije provedbe strukturnih reformi u fiskalnom području” (Gupta i sur., 2001: 31). Na tome tragu Diamond (2002: 4) ističe kako je “modernizacija proračunskog procesa i tehnika fiskalnog upravljanja temelj za uspjeh ekonomske tranzicije. Izričiti ciljevi reforme upravljanja proračunom jesu stvaranje suvremenog proračunskog sustava koji je sposoban obavljati tri glavne funkcije: prvo, osigurati kontrolu rashoda tako da oni budu konzistentni sa zakonom o proračunu, drugo, stabilizirati gospodarstvo učinkovitom prilagodbom fiskalnih

agregata i, treće, promovirati učinkovito pružanje javnih usluga”. Corsetti i Robinsoni (1996: 412) zaključuju da bi “reforma institucija te postupaka u proračunskom procesu praćena visokom razinom fiskalne transparentnosti i demokratizacije proračuna (veći uvid javnosti u korištenje sredstava proračuna) mogla osigurati učinkovitu fiskalnu disciplinu s nižim makroekonomskim troškovima”.

Takve su analize posebno važne za tranzicijske zemlje jer “brzi prelazak s planskoga na tržišno gospodarstvo vjerojatno će povećati nesigurnost, posljedica čega je ponavljanje proračunskog procesa, netočno predviđanje i potreba da se često mijenjaju odluke o prihodima i rashodima tijekom proračunskog ciklusa” (Wildavsky i Caiden, 1974). LeLoup (2004: 52) navodi da “ponavljanje proračunskog procesa ima posljedice na očuvanje fiskalne ravnoteže, pomicanje relativnih prioriteta i ostvarivanje specifičnih ciljeva”.

Za razvijene zemlje svijeta poznata su istraživanja Von Hagen (1992), Von Hagen i Hardena (1994. i 1996) te Alesine i Perottija (1996), koji analiziraju pojedine faze proračunskog procesa u zemljama Europske Unije i SAD-u. Većina tih autora analizira utjecaj proračunskih procesa i institucija na sveukupna fiskalna ostvarenja te pokazuje i dokazuje kako kvalitetne proračunske institucije i procedure itekako utječu na sveukupnu fiskalnu stabilnost i rezultate analiziranih zemalja. Von Hagen se u brojnim radovima bavi pitanjima proračunskog procesa i javnog budžetiranja. Tako u radu iz 1992. godine istražuje utjecaj proračunskih procesa na fiskalne rezultate u zemljama tadašnje Europske zajednice, analizirajući između ostalog i temeljna obilježja proračunskih procesa. Dokazuje da proračunski proces s

dominantnom ulogom ministra, slabim ili ograničenim utjecajem parlamenta u davanju proračunskih amandmana te ograničenim utjecajem drugih ministarstava na promjene prijedloga proračuna tijekom faze izvršenja proračuna podupire fiskalnu disciplinu, te zaključuje kako je institucionalna reforma proračunskog procesa dobar put za postizanje i održavanje većeg stupnja fiskalne discipline. U istraživanju iz 1994. godine Von Hagen i Harden analiziraju proračunske procese u dvanaest zemalja Europske Unije, dok u radu iz 1996. godine objašnjavaju političko-ekonomski model proračunskog procesa usredotočujući se na zajedničke probleme javnog budžetiranja i navodeći modele mogućih reformi proračunskog procesa. Alesina i Perotti (1996a), slično poput prethodnih istraživača, pokazuju kako vrste proračunskih postupaka i procesa uvelike određuju različita fiskalna ostvarenja u pojedinim zemljama.

Paralelno s tranzicijskim procesima početkom 1990-ih započinju i istraživanja politike proračunskih procesa i utjecaja proračunskih institucija na fiskalna ostvarenja u zemljama središnje i istočne Europe. Izdvojimo neke autore i radove. Caiden (1993) opisuje promjene u sustavu proračuna i sustavu financijskog upravljanja u Češkoj i Slovačkoj na početku tranzicije te dokazuje da proračunski postupci u europskim tranzicijskim zemljama sve više sliče onima u razvijenim demokracijama. Mikesell (1995) dokazao je postojanje jakog otpora proračunskim reformama u Ukrajini, Vanagunas (1995) analizira proračunski proces u Letoniji, Martinez-Vasquez (1997) procjenjuje načine upravljanja proračunom u Estoniji, LeLoup i ostali (1998) istražuju sustav proračuna u Mađarskoj, dok LeLoup i Ferfila (2000) analiziraju proračunske sustave Mađar-

ske i Slovenije. Branson, De Macedo i Von Hagen (1998) istražuju vezu između fiskalnih rezultata i ključnih nositelja izvršne vlasti u četiri zemlje središnje i istočne Europe (Poljska, Mađarska, Češka i Slovačka) u razdoblju između 1993. i 1996. godine. Ključni im je zaključak da se proračunski procesi u tim tranzicijskim zemljama ne razlikuju bitno od procesa u zemljama članicama EU-a te da su analizirane zemlje čak i bolje vrednovane od pojedinih zemalja EU-a. Nunberg i drugi (1999) opisuju sustav donošenja odluka u proračunskim procesima Mađarske, Poljske i Rumunjske. Gleich je (2003), analizirajući i uspoređujući glavna institucionalna obilježja svih faza proračunskih procesa i njihove veze s fiskalnim ostvarenjima u deset zemalja središnje i istočne Europe od 1994. do 1998. godine, pokazao kako institucionalno ustrojstvo proračunskog procesa utječe na konačno fiskalno ostvarenje pojedinih zemalja. Prema Gleichu, ključno je da uslijed procesa pristupanja EU-u analizirane zemlje stvore dobre, transparentne i kvalitetne proračunske institucije, čime će ostvariti niže proračunske deficite i smanjiti javni dug.

Bajo (2006) analizira kvalitetu proračunskog sustava u četiri zemlje središnje i istočne Europe (Mađarskoj, Češkoj, Sloveniji i Hrvatskoj), s posebnim naglaskom na analizi i usporedbi kvalitete proračunskog sustava Hrvatske s odabranim zemljama. Na temelju empirijske analize zaključuje da proračunski sustav nije uzrok fiskalnih problema u odabranim zemljama, ali da poboljšanja i povećanje obuhvata informacija u proračunskom sustavu u većoj mjeri mogu objasniti veličinu proračunskog deficita. Na temelju usporedbe proračunskih sustava promatranih zemalja upozorava da su promjene i poboljšanja u proračunskom sustavu zemalja u tranziciji poželjni te da bi tek

u dužem roku mogli utjecati na smanjenje fiskalnih pokazatelja. "Zemlje u tranziciji trebaju unutar proračunskog sustava veću pozornost posvetiti upravljanju novčanim tokovima, osobito izvršavanju proračuna i upravljanju gotovinom i likvidnošću. Te dvije funkcije predstavlja srce proračunskog sustava. Ključni je nalaz da nije dovoljno voditi evidenciju, već da treba aktivno upravljati proračunom kvalitetnim izvršavanjem proračuna i upravljanjem gotovinom i likvidnošću" (Bajo, 2006: 293-294).

Ovdje smo naveli samo neka od brojnih istraživanja politike proračunskog procesa u svijetu. Očit je značaj istraživanja teme i stvaranja poveznica s određenim fiskalnim pokazateljima, te ćemo upravo stoga u nastavku objasniti vrste i faze proračunskog procesa. Koje su osnovne faze proračunskog procesa i koliko ih ima?

Tri su osnovne faze proračunskog procesa priprema prijedloga proračuna, predlaganje i odobrenje proračuna u parlamentu te izvršenje (provedba, nadzor i kontrola) proračuna. U svakoj od tih faza proračunskog procesa bitnu ulogu imaju različite institucije. U većini zemalja ključnu ulogu u pripremi i izvršenju proračuna ima ministarstvo financija, koje određuje prioritete, ciljeve i smjernice te donosi odluke na temelju mišljenja svih korisnika proračuna.

"U svim zemljama ključnu ulogu u pripremi, provedbi i kontroli proračuna ima ministarstvo financija (omogućava pripremu, nadzor i kontrolu provedbe proračuna) jer je nadležno za upravljanje sveukupnim javnim novcem. Ministarstvo financija (MF) utvrđuje standarde fiskalnog i financijskog izvještavanja, postupke financijskog upravljanja te raspolaže informacijama svih ministarstava, agencija i korisnika proračuna koje

su neophodne u pripremi prijedloga te u provedbi i upravljanju proračunom. Posebnu ulogu u upravljanju proračunom i javnim rashodima obično ima odjel državne riznice koji posredstvom funkcija upravljanja gotovinom i javnim dugom može procijeniti potrebe države za zaduživanjem te kvalitetno evidentirati i upravljati gotovinom i likvidnošću te javnim dugom" (Bajo, 2006: 22).¹

Prijedlog proračuna koji donosi ministarstvo financija sadržava nacionalne ciljeve i državne prioritete za sljedeću godinu. Nakon toga ministarstvo financija skuplja mišljenja, prijedloge i zahtjeve svih proračunskih korisnika za proračunskim sredstvima, na osnovi kojih donosi konačne odluke o raspodjeli sredstava. Nakon tako provedene procedure u ministarstvu financija prijedlog proračuna ide vladi, koja koordinira i usuglašava mnogobrojne zahtjeve za proračunskim sredstvima na temelju prethodno utvrđenih prioriteta. Vlada usklađuje zahtjeve proračunskih korisnika te parlamentu šalje prijedlog proračuna na usvajanje. Parlament usvaja i odobrava proračun te kontrolira njegovo izvršenje. Proračun je plan prihoda (i primitaka) i rashoda (i izdataka) neke države za određeno razdoblje, najčešće za jednu godinu. Takva se predviđanja prihoda i rashoda donose kako bi se osigurao kontinuitet u financiranju javnih funkcija, uskladila potrošnja države s ekonomskom politikom i mogućnostima te osigurala kontrola potrošnje. Parlament je zadužen za odobrenje proračuna i kontrolu izvršenja proračunskih korisnika pomoću državne revizorske institucije (u Hrvatskoj je za to zadu-

¹ U različitim zemljama taj se odjel može različito zvati, ali funkcije su mu obično iste ili slične.

Tablica 1. Pregled otvaranja godišnjega proračunskog ciklusa u zemljama OECD-a

Država	Tko donosi odluku	Vrsta odluke	Broj mjeseci prije dostavljanja proračuna parlamentu	Sljedeći korak
Australija	Ministarsko vijeće	planiranje ukupnih izdataka i prihoda	6	resorni ministri pripremaju plan proračunskih zahtjeva za razgovor s ministrom financija
Belgija	ministri za proračun i financije	proračunska pravila i upute	6	resorni ministri pripremaju svoje proračunske prijedloge i upućuju ih na pregled ministarstvu za proračun
Kanada	Odbor Ministarskog vijeća za planiranje	ukupni izdaci i široko sektorsko planiranje	6	ministri podnose MF-u detaljne zahtjeve za programe i razgovore
Danska	Ministarsko vijeće	ukupni izdaci i ograničenja za ministarstva	6-8	svi resorni ministri predaju nacрте proračuna ministru financija
Finska	Ministarsko vijeće	ukupni izdaci i široke preporuke	6	ministri podnose prijedloge ministru financija
Francuska	predsjednik vlade	široke proračunske upute	9	ministri pripremaju zahtjeve prema specifičnom planu 3 mjeseca kasnije
Njemačka	ministar financija	ukupni izdaci i široke upute	9	resorni ministri podnose detaljne zahtjeve za pregovore s ministrom financija
Grčka	ministar financija	široke upute o ukupnim izdacima	6	ministri podnose proračunske zahtjeve ministru financija
Irska	Ministarsko vijeće	plan tekućeg deficita i zahtjevi za novo zaduživanje	6	ministri podnose zahtjeve za pregovore s Uredom za proračun u MF-u i s ministrom financija
Italija	ministar riznice	promjene u ukupnim zahtjevima i po ministarstvima	6	ministri podnose svoje proračunske zahtjeve ministru riznice
Japan	Ministarsko vijeće	upute o proračunskoj politici	6	ministri podnose proračunske prijedloge ministru financija
Nizozemska	Ministarsko vijeće	promjene u ukupnim zahtjevima i po ministarstvima	6-7	ministri pripremaju plan proračunskih zahtjeva
Norveška	Ministarsko vijeće	okvirni iznos izdataka za ministarstva	9	ministri podnose svoje proračunske nacрте ministru financija
Portugal	Ministarsko vijeće	ministar financija dostavlja opće i posebne planove ministarstva	9	ministri pripremaju zahtjeve i dostavljaju ih ministru financija u roku 3 mjeseca

Španjolska	Ministarsko vijeće	opće proračunske upute	6	ministri pripremaju zahtjeve za razgovore s Odborom za proračun
Švedska	Ministarsko vijeće	široke upute i potrebne opće promjene	9	ministri pripremaju planske prijedloge
Turska	predsjednik vlade	opširno izvješće o proračunskim ciljevima	4-5	ministri pripremaju detaljne proračunske prijedloge za razgovor s ministrom financija i Uredom za planiranje u MF-u
Velika Britanija	Ministarsko vijeće	ukupno planiranje za 3 godine unaprijed	9	izdaci se podnose, ako je potrebno, za višak sredstava u usporedbi s prijašnjima
SAD	Predsjednik države	opće fiskalne i proračunske upute, katkad specificirane po departmanima	15	zahtjevi za izdatke podnose se Uredu za proračun
<i>Slovenija</i>	ministar financija	odluka o ukupnim prihodima, rashodima te zaduženju	7	proračunski korisnici pripremaju svoje proračunske zahtjeve
<i>Mađarska</i>	ministar financija	smjernice o makroekonomskim pokazateljima te procjene prihoda i rashoda	4-5	vlada obavještava parlament o ukupnim smjernicama proračuna te daje ministarstvima upute za pripremu njihovih procjena prihoda i rashoda
<i>Hrvatska</i>	ministarstvo financija	izrađuje nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje na temelju strategije vladinih programa	7	MF dostavlja svim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima te jedinicama lokalne i regionalne samouprave upute za izradu financijskih planova i prijedloga državnog proračuna

Izvor: OECD (1987: 27). Tri posljednje zemlje (Sloveniju, Mađarsku i Hrvatsku) autor je naknadno unio u tablicu.

žen Državni ured za reviziju). Predstavnička vlast, koja u pravilu mora potvrditi proračun, u demokratskom društvu mora osigurati da proračun služi ispunjenju socijalnih i ekonomskih prioriteta, te je ujedno jedan od glavnih formalnih mehanizama za osiguravanje uspješnosti vlasti i politike na nacionalnoj i lokalnoj razini. Radi što uspješnijega rada ona mora imati točne, cjelovite, iscrpne i pravodobne informacije od izvršne vlasti o ukupnim proračunskim

sredstvima, izvorima prihoda i proračunskim rashodima. Stoga je nužno da predstavničko tijelo, “ma koliko ukupan proračunski mehanizam bio učinkovit, ima dobru tehničku potporu (osoblje i opremu) kako bi moglo kvalitetno analizirati izvršnu vlast (državnu ili lokalnu vladu) te poduprijeti predložen program javnih rashoda” (Pradhan, 1996: 105).

U svakoj su zemlji broj i vrsta čimbenika koji utječu na sam proračunski proces različiti. Tko odlučuje o proraču-

nu ovisi, naravno, o rezultatima izbora na temelju kojih su oblikovana izvršna i predstavnička tijela vlasti, ali i o brojnim drugim čimbenicima (lobiji, interesne skupine). Tako se razlikuje duljina trajanja proračunskog ciklusa, vrsta proračunskih odluka, odnosno područje na koje se proračunski proces odnosi (planiranje ukupnih prihoda i rashoda ili planiranje samo prihoda ili samo rashoda), donositelj odluka itd. U Tablici 1. dan je pregled otvaranja godišnjega proračunskog ciklusa u zemljama OECD-a, uz naknadno dodane Hrvatsku, Sloveniju i Mađarsku.

Iako je razdoblje od pokretanja proračunskog ciklusa do dostavljanja proračuna parlamentu u pojedinim zemljama različito, u najvećem broju zemalja ono traje oko 6 mjeseci. I odluku o početku prve faze proračunskog procesa, ovisno o zemlji, donose različiti čimbenici (predsjednik vlade, predsjednik države, ministarsko vijeće, ministar financija itd.). Većinom je donose nositelji izvršne vlasti odnosno ministri financija ili ministarska vijeća. Izuzetak je SAD, gdje inicijativu za početak sljedeće fiskalne godine ima predsjednik države.

Tijekom fiskalne godine visina i struktura proračunskih izdataka ovise o unutarnjim i vanjskim čimbenicima. Unutarnji čimbenici ovise o stanju cjelokupnoga gospodarstva (gospodarsko stanje, broj nezaposlenih, visoka ili niska stopa inflacije, stanje trgovinske i platne bilance i sl.). Na strukturu proračunskih izdataka utječu i vanjski čimbenici (npr. sukobi i napetosti u susjedstvu mogu utjecati na povećanje vojnih izdataka kako bi se država lakše obranila od eventualnog proširenja sukoba i na nju samu).

Koraci proračunskog ciklusa. Postupak donošenja proračuna gotovo je jednak u svim suvremenim državama. Proračunski proces sastoji se od ovih koraka (faza):

1. korak: inicijativa MF-a za pripremu i donošenje proračuna

MF šalje smjernice i preporuke te određuje rokove svim proračunskim korisnicima.

2. korak: proračunski korisnici planiraju prihode i rashode

Ministarstva pripremaju svoje proračune i zahtjeve te ocjenjuju prihode i rashode.

3. korak: formiranje nacrtu i prijedloga proračuna

Vlada (tj. MF) razmatra proračun i proračunske zahtjeve te ih šalje zakonodavnom tijelu.

4. korak: zakonodavno tijelo razmatra i odobrava proračun

Četvrti korak obuhvaća raspravu o dokumentu proračuna u radnim tijelima parlamenta i, najposlije, na parlamentarnoj sjednici. Ta rasprava ima obilježja razmatranja cjelokupne vladine politike. Odobravanjem prijedloga vlade parlament konačno donosi proračun. Objavljivanjem u službenim novinama on postaje zakonskim aktom kojega se moraju pridržavati svi subjekti koji sudjeluju u njegovu izvršenju i koji ovise o njemu (korisnici proračunskih sredstava). Obrana proračuna u parlamentarnoj raspravi nije lak ni jednostavan posao za predlagачa (vladu), te predstavnik vlade često mora biti poprilično stručno i govorno pripremljen kako bi uspio uvjeriti parlament (posebno oporbu) u ispravnost planirane financijske politike vlade.

5. korak: izvršenje proračuna – proračunski korisnici izvršavaju proračun

U svakom proračunskom sustavu utvrđeno je, u pravilu, vrijeme (rok) u kojemu se proračunski dokument mora prirediti za usvajanje u zakonodavnom tijelu (parlamentu). Taj je vremenski rok različit od zemlje do zemlje. Rokovnik sadržava podatke o tome tko priprema proračunski dokument, određuje narav odluka, tj. navodi o čemu se odlučuje i tko donosi odluke, koliko se posljednje odluke donose prije dostavljanja dokumenta parlamentu itd. (Takav je i pregled za članice OECD-a; Tabl. 1).

Wildavsky je proračunske procese (napose u američkim državama i gradovima) podijelio prema raznim kriterijima. Prvi su neizmjerljivo bogatstvo ili apsolutno siromaštvo, pri čemu je budžetiranje odnosno postojanje proračuna suvišno. Na temelju kriterija predvidivosti proračunske je procese dodatno podijelio u pet osnovnih skupina: proračun što se ponavlja (*Repetitive Budgeting*), proračun na temelju prihoda (*Revenue Budgeting*), proračun koji se mora dopuniti (*Supplemental Budgeting*), alternativni rastući proračun što se ponavlja (*Alternative Incremental and Repetitive Budgeting*) te rastući proračun (*Incremental Budgeting*). Kako je Wildavsky točno predvidio (2001: 260), “nema proračuna bez sredstava za raspodjelu, ili pak ako nema manjka sredstava što zahtijevaju preraspodjelu sredstava (*rebalsans*)”. Nizak stupanj blagostanja i niska razina predvidivosti, sa sporednim, ali intenzivnim strateškim borbama i igrama, svejedno kakva je politička struktura ili ekonomski rast u pojedinoj zemlji, odlike su proračuna što se ponavlja. Sljedeću skupinu čine zemlje s niskim stupnjem blagostanja i visokim stupnjem

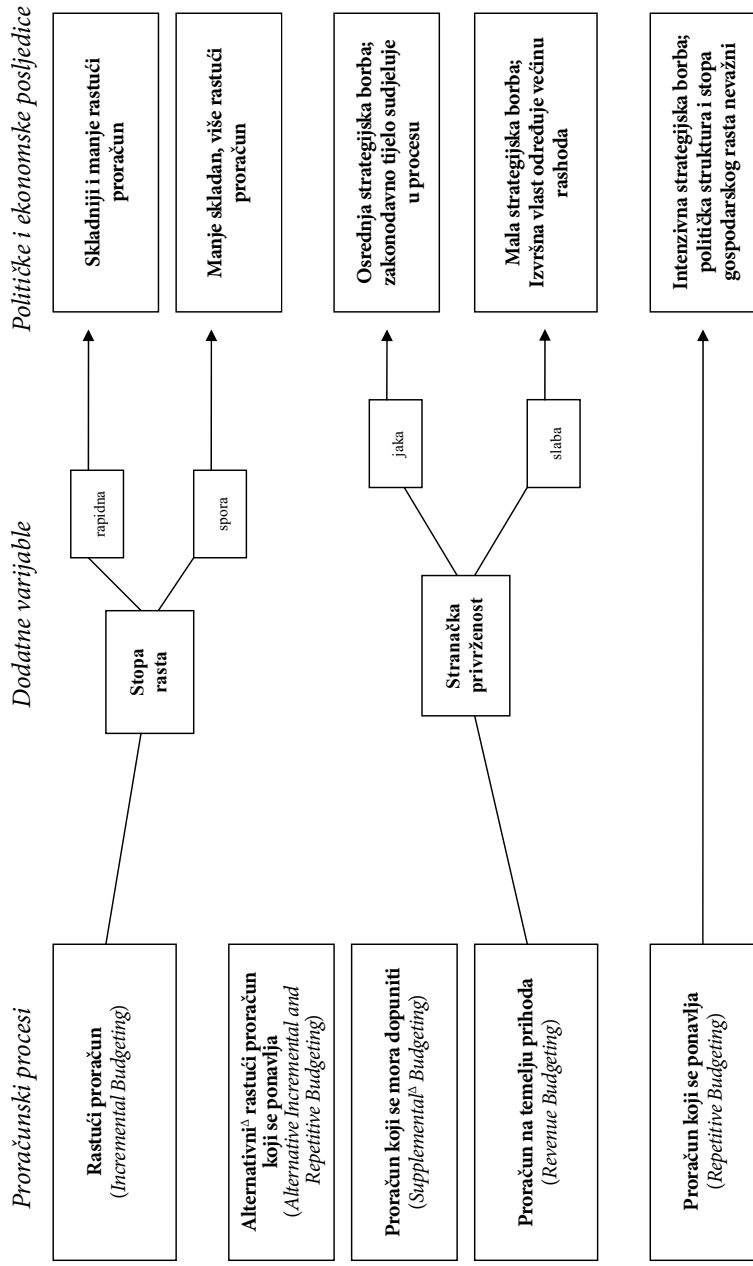
predvidivosti koje donose proračune na temelju prihoda.

Savršeno je stanje u zemljama s rastućim proračunima koje obilježuje visok stupanj predvidivosti i najviši stupanj blagostanja (apsolutno bogatstvo). Sam je proračunski proces skladniji (visoka stopa rasta) ili manje skladan (niža stopa rasta), ovisno o stopi rasta. Dva proračunska procesa s visokim stupnjem blagostanja i malenim stupnjem predvidivosti razlikuju se prema političkim i administrativnim kapacitetima. Tako alternativne rastuće proračune što se ponavljaju obilježuju manji politički kapaciteti, a proračune koji se moraju dopuniti manji administrativni kapaciteti (više o tome na Slici 1 na sljedećoj stranici).

Prema Wildavskom (2001: 261), “samo politička promjena, revolucionarna ili reformatorska, ne utječe na glavna svojstva proračunskog procesa sve dok te nacije (države) ostaju siromašne i nestabilne. Upravo se stoga strategija reforme mora usredotočiti ili na opće blagostanje (bogatstvo) – možda većim iskorištavanjem vlastitih prirodnih izvora – ili na povećanje predvidivosti, kako bi se sa sigurnošću znalo hoće li ono što je predviđeno proračunom za to razdoblje biti i ispunjeno. S obzirom na to da se najčešće ne može postići rast općeg blagostanja u kratkom razdoblju, pozornost u reformama treba usmjeriti na smanjenje nesigurnosti tijekom procesa. Najgori je mogući pristup (nažalost, i najčešći) da siromašne zemlje donesu (preslikaju) proračunske instrumente bogatih zemalja koje kvalitetno predviđaju buduće proračune, ne vodeći računa o vlastitim osobitostima”.

Očito su se proračun i proračunski proces s vremenom razvili. No cijelo je vrijeme donošenje proračuna i njegova

Slika 1. Vrste proračunskog procesa



^Δ Nema primjera takvih proračunskih procesa za usporedbu.
Izvor: Wildavsky, 2001.

provedba ozbiljna političko-ekonomska djelatnost o kojoj, u jednu ruku, ovisi cjelokupno gospodarstvo neke zemlje. Stoga u donošenju i provedbi proračuna svim ključnim sudionicima treba dati dovoljno vremena kako bi iznjedrili što kvalitetniji prijedlog proračuna. U nastavku ćemo ukratko opisati proračunski proces u Hrvatskoj.

4. Proračunski proces u Hrvatskoj

Hrvatska nema jedinstven proračun, nego su izdvojeni državni proračun, proračuni izvanproračunskih fondova te proračuni jedinica lokalne i regionalne samouprave² koji zajedno čine opći proračun države. Iako opći proračun objedinjuje te tri razine proračuna, ne prolazi cijelu administrativnu proceduru i

faze pripreme, usvajanja i izvršenja kao državni proračun. Unatoč tome on je važan ukupni pokazatelj koliko je prihoda država prikupila i potrošila.

Zakonom o proračunu (NN 87/08)³ državni je proračun definiran kao akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci države za jednu godinu, u skladu sa zakonom, a donosi ga Hrvatski sabor. Postoji nekoliko razina proračuna, odnosno:

- državni proračun koji izglasava i odobrava Sabor RH na razini države i koji donosi procjene godišnjih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka,
- proračuni izvanproračunskih fondova te
- proračuni jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Ključni su sudionici proračunskog procesa Sabor, Vlada, MF, korisnici državnog proračuna, porezni obveznici i Državni ured za reviziju (državno tijelo zaduženo za nadzor nad izvršenjem proračuna), od kojih svaki ima jasno definiran opseg prava i obveza.

Prijedlog proračuna u saborsku raspravu i na usvajanje šalje Vlada. Nakon toga saborski odbori, posebice Odbor za financije i državni proračun, detaljno analiziraju prijedlog i raspravljaju o svim relevantnim i važnim čimbenicima

² Izvanproračunski korisnici državnog proračuna su izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno jedinica lokalne i regionalne samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje. Prema registru korisnika proračuna (NN 81/07), ukupno je 9 izvanproračunskih korisnika: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje te 6 tzv. izvanproračunskih fondova (Hrvatske vode, Hrvatske autoceste, Hrvatske ceste, Hrvatski fond za privatizaciju, Agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka te Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost). Razlika između izvanproračunskog korisnika i fondova je ta što su izvanproračunski fondovi i agencije oni izvanproračunski korisnici, tj. pravne osobe koje se financiraju iz namjenskih doprinosa i drugih prihoda. No broj se izvanproračunskih korisnika stalno mijenja, tako da je od 2008. u tu skupinu uključeno samo pet institucija: Hrvatske vode, Hrvatske ceste, Hrvatski fond za privatizaciju, Agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka te Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost.

³ Drugi temeljni propisi koji reguliraju proračun su Zakon o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske, Zakon o lokalnoj i regionalnoj (područnoj) samoupravi (NN 3/01, 60/01, 129/05, 109/07 i 125/08) te Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 17/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06 i 26/07 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske 117/93).

proračuna. Istodobno Sabor kao vrhovno zakonodavno tijelo provodi raspravu o proračunu. Nakon što se postigne suglasnost o prihvatljivosti proračuna, prelazi se na njegovo usvajanje. Prijedlozi promjena pojedinih proračunskih stavki daju se u obliku amandmana koje Vlada može, ali i ne mora prihvatiti. Ako tijekom proračunske godine naplata prihoda i izvršenje rashoda uvelike odstupa od planiranih ili se pojavi potreba za većom promjenom veličine i strukture proračunskih prihoda i rashoda, provodi se tzv. *rebalans proračuna*, koji prolazi istu proceduru kao i donošenje proračuna. Cilj je rebalansa uravnoteženje proračuna bilo snižavanjem predviđenih rashoda i izdataka bilo pronalaženjem novih prihoda i primitaka.

Do prije nekoliko godina jedna je od temeljnih odlika proračunskog procesa u Hrvatskoj bila da je "postojeći proračunski proces u Hrvatskoj poznat po nedostatku objektivnih analiza i pripreme službenih smjernica za donositelje odluka. Različite analize nužne su za podupiranje različitih vrsta odluka u procesu donošenja proračuna" (Svjetska banka, 2001: 77). No posljednjih se nekoliko godina situacija u tom smislu itekako poboljšala, te su proračunski proces i cjelokupna procedura jasniji, detaljniji, precizniji i transparentniji.

Osnovne su faze proračunskog procesa u Hrvatskoj – priprema, donošenje i izvršenje državnog proračuna. Proračunski proces čini splet odnosa između glavnih sudionika u proračunskom procesu čiji je temeljni rezultat usvajanje proračuna u Saboru. Proračunski proces u Hrvatskoj, slično kao i u većini drugih zemalja, ima tri faze (pripremu, donošenje i izvršenje proračuna) koje ukupno traju oko dvije i pol godine. Osim toga cjelokupni proračunski proces prolazi

kroz nekoliko koraka unutar pojedine faze proračunskog procesa. S obzirom na iznimnu važnost proračuna za funkcioniranje cjelokupnoga gospodarstva neke zemlje, proračunski se proces provodi prema ustaljenoj shemi, po točno utvrđenim zakonitostima. Stoga je za sve potrebne obveznike izuzetno važno da razumiju cijelu proračunsku proceduru kako bi i sami na neki način mogli utjecati na raspodjelu proračunskih sredstava. U nastavku ćemo ukratko objasniti osnovne faze i korake proračunskog procesa u Hrvatskoj.

Državni proračun prolazi tri stadija ili faze: planiranje i priprema, donošenje te izvršavanje proračuna. Priprema se za razdoblje $n+2$ godine, odnosno za jednu godinu i projekcija za sljedeće dvije, ali donosi se samo za jednu proračunsku godinu.

Prva faza: Priprema prijedloga proračuna. U prvom koraku Ministarstvo financija donosi strategiju programa Vlade, na osnovi koje se izrađuju smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje⁴ te daju upute za izradu prijedloga proračuna. Smjernice i upute su putokaz svim proračunskim korisnicima o limitima kojih se moraju držati pri izradi financijskih planova i proračuna. Nakon što proračunski korisnici izrade svoje financijske planove, tj. zahtjeve za potrebnim proračunskim sredstvima, Ministarstvo financija izrađuje prijedlog državnog proračuna koji do 15. listopada dostavlja Vladi. Do sredine studenoga Vlada je obvezna potvrditi te dostaviti predsjedniku Sabora prijedlog državnog proračuna, prijedlog Zakona o izvršenju proračuna i konsolidirani proračun.

⁴ Smjernice za razdoblje od 2009. do 2011. moguće je vidjeti na: <http://www.mfin.hr/ad-minmax/docs/SEFP09-11.pdf>.

Ukratko, u ovoj početnoj fazi planiranju se prihodi i primici te rashodi i izdaci proračuna, obrazlažu se prijedlozi financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika, a proračunski korisnici lokalnih i regionalnih jedinica dužni su izraditi i plan razvojnih programa.

Druga faza: Rasprava i usvajanje proračuna u Saboru. Ova se faza obično odvija od studenoga do prosinca, osim kada se donese odluka o privremenom financiranju. Nakon što prijedlog proračuna iz Vlade stigne u Sabor, predsjednik Sabora uručuje ga radnim tijelima i saborskim zastupnicima, koji imaju mogućnost davanja svojih prijedloga izmjene i dopune prijedloga proračuna, tj. amandmana. Zbog načela uravnoteženosti amandmani kojima se predlaže povećanje proračunskih rashoda i izdataka u odnosu na one iz prijedloga proračuna mogu se prihvatiti ako se istodobno predloži smanjenje drugih rashoda i izdataka, a nikako ne smiju biti na teret proračunske zalihe ili dodatnog zaduživanja.

U prosincu zastupnici raspravljaju o prijedlogu državnog proračuna te analiziraju Vladine programe i fiskalnu politiku. Posebno mjestu u Saboru imaju Odbor za financije i državni proračun te Odbor za zakonodavstvo koji o dostavljenim proračunskim dokumentima moraju dati svoje mišljenje predsjedniku Sabora. Sabor je, izuzev u slučajevima privremenog financiranja, dužan donijeti državni proračun i Zakon o izvršavanju državnog proračuna koji omogućava provedbu proračuna prije početka sljedeće proračunske kalendarске godine. U skladu s načelom transparentnosti proračun i Zakon o proračunu moraju se objaviti u *Narodnim novinama*. Nakon rasprave i usvajanja prora-

čuna u Saboru započinje izvršavanje proračuna.

Treća faza: Izvršavanje državnog proračuna. Nakon usvajanja proračuna u Saboru, 1. siječnja i službeno započinje fiskalna godina u kojoj se prikupljanju proračunski prihodi i primici te troši novac (rashodi) na temelju mjesečnih proračunskih odobrenja, a u skladu s raspoloživim sredstvima, likvidnosti proračuna i preuzetim obvezama proračunskog korisnika za proračunom planirane namjene za tu godinu. Svi proračunski korisnici odgovorni su za uredno izvršavanje svojih financijskih planova, tj. državnog proračuna, a jedno od ključnih mjesta u izvršavanju proračuna i kontroli korištenja proračunskih sredstava ima Državna riznica. Na koncu, u ovoj se fazi obavlja nadzor i kontrola svih ovih operacija iz proračuna i u proračun. Druga faza traje godinu dana.

Istekom proračunske godine započinje i *proces godišnjeg obračuna proračuna*. Naime nakon što od svih proračunskih korisnika prikupi izvješća, Ministarstvo financija izrađuje i Vladi dostavlja nacrt prijedloga konsolidiranog obračuna državnog proračuna. Vlada usvaja i najkasnije do 1. lipnja šalje Saboru na usvajanje godišnje izvješće o izvršenju proračuna, čime proračunski proces za tu godinu formalno završava.

U svim fazama proračunskog procesa od samih se početaka paralelno odvijaju i *unutarnji i vanjski proračunski nadzor i revizija trošenja proračunskih sredstava*. Osim toga Državni ured za reviziju kao samostalno revizorsko tijelo provodi godišnje kontrole, nakon kojih izvještava Sabor i javnost o mogućim nepravilnostima i zlouporabama pri ostvarenju proračuna odnosno prikupljanju prihoda i trošenju proračunskih sredstava.

Tablica 2. Državni proračun od 1994. do 2008. godine (u mil. kn)

	BDP* (A)	Prihodi državnog proračuna (u mil. kn) (B)	Rashodi državnog proračuna (C)	Porast prihoda u odnosu na n-1 godinu (u %) (D)	Porast rashoda u odnosu na n-1 godinu (u %) (E)	Broj reba- lansa (F)	Udio rashoda državnog proračuna u BDP-u C/A
1994.	-	23.143	22.283	-	-	-	-
1995.	115.699	27.881	28.476	120,5	127,8	1	2,5
1996.	127.052	31.368	30.973	112,5	108,8	-	2,4
1997.	145.394	33.846	34.395	107,9	111,0	-	2,4
1998.	160.603	43.809	41.473	129,4	120,6	1	2,6
1999.	164.054	46.357	47.379	105,8	114,2	1	2,9
2000.	176.690	44.636	49.567	96,3	104,6	1	2,8
2001.	190.796	53.504	56.723	119,9	114,4	2	3,0
2002.	208.223	69.651	70.397	130,2	124,1	1	3,4
2003.	227.012	74.677	77.075	107,2	109,5	1	3,4
2004.	245.550	80.464	83.131	107,7	107,9	1	3,4
2005.	264.367	85.653	87.857	106,4	105,7	1	3,3
2006.	286.341	95.236	95.950	111,2	109,2	1	3,4
2007.	314.223	108.502	108.008	113,9	112,6	1	3,4
2008.	342.159	116.059	118.352	107,0	109,6	1	3,5
2009. plan	334.803	124.637	126.991	107,4	107,3	3	3,8
2009.	I. rebalans	116.603	121.578	100,5	102,7	-	3,6
	II. rebalans	109.824	120.798	94,6	102,1	-	3,6
	III. rebalans	111.211	120.537	95,8	101,8	-	3,6

Izvor: Godišnjaci MF-a, <http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>. Narodne novine: različiti brojevi.

* Podaci revidirani u skladu s ESA 95 metodologijom. Za revidirane podatke o BDP-u izvor: dzs.hr

Izvor za 2009: Banka magazin (13. 7. 2009). Available from: [<http://www.bankamagazine.hr/Naslovnica/Vijesti/Hrvatska/tabid/102/View/Details/ItemID/52769/ttl/PBZ-Pad-BDP-a-52-posto-u-2009/Default.aspx>].

Cijeli proračunski proces i izvršenje proračuna završava nakon što Sabor odobri godišnji obračun državnog proračuna i izvješće Državnog ureda za reviziju o obavljenim revizijama.

Opisani proces odnosi se na formalni okvir proračunskog procesa, u kojem se ne kaže ništa o samoj dinamici pri-

hodnih i rashodnih stavki proračuna. U tablici 2. prikazana je visina državnog proračuna i broj rebalansa državnog proračuna od 1994. do 2008. godine.

Ukupni prihodi i rashodi državnog proračuna u razdoblju od 1994. do 2009. godine višestruko su rasli. U tri su analizirane godine prihodi bili veći od rasho-

da (tzv. pozitivan neto operativni saldo ili suficit), i to u 1994. 1998. i 2007. godini. No ovaj podatak za 2007. godinu treba uzeti sa zadržkom, jer izračunom nisu obuhvaćeni rashodi za kamate, odnosno utjecaj prethodnih deficita i akumuliranog javnog duga. Uzevši i te podatke u obzir, rezultat bi bio itekako negativan. Samo je u 2000. došlo do pada prihoda državnog proračuna, dok u svim ostalim godinama prihodi višestruko rastu. Kako još nije jasna konačna situacija s proračunom za 2009. godinu, nju ćemo samo ukratko komentirati. U toj je godini unatoč sveopćoj recesiji planiran itekako optimističan proračun, koji se vrlo brzo pokazao neodrživim. Rezultat su brojni rebalansi i posljedično smanjenje planiranih prihoda i rashoda, a je li ono dovoljno ili nije, pokazat će vrijeme.

Samo 1996. i 1997. godine nije bilo rebalansa proračuna. Najčešće se donosi jedan rebalans tijekom godine, izuzev 2001. godine, kada su bila 2 rebalansa, odnosno 2009. godine, kada su do polovice godine donesena već tri rebalansa proračuna (jedan u travnju, a druga dva u srpnju), koji su se u prvom redu odnosili na smanjenje planiranih prihoda, a u manjoj mjeri i planiranih rashoda.

Takva ustaljena praksa rebalansa može mnogo govoriti – o velikom i neopravdanom optimizmu ili neodgovornosti pojedinih vlada, o nedostatku administrativnih i uskih proračunskih vještina i znanja onih koji planiraju proračun, o nemogućnosti predviđanja određenih izvanrednih pojava (recesije, rata, krize), ili možda o nerealnim procjenama i željama izvršne vlasti koja kreira proračun. U svakom slučaju, proračun ne treba biti sveto pismo, već se treba prilagođavati općoj situaciji u državi, ali svakako bi trebalo poraditi i na realnijim pretpostavkama proračuna.

Napori u tome pravcu već su i napravljeni, o čemu govori i najnovija promjena zakona (novi Zakon o proračunu, NN 87/08) koji regulira proračunsku problematiku i vrijedi od početka 2009. godine. Novi je Zakon u potpunosti usklađen sa zakonodavstvom EU-a i predviđa izradu strateškog plana i trogodišnje strategije Vladinih programa kako bi sredstva za Vladine projekte i planove izravno bila osigurana u proračunu. Došlo je i do određenih izmjena u vezi s rokovima pojedinih aktivnosti tijekom proračunskog procesa. Ključne izmjene vezane su za reguliranje ograničenja u zaduživanju poduzeća u vlasništvu općina, gradova i županija. Naime u ograničenje zaduživanja uključila bi se jamstva i suglasnosti što ih jedinice lokalne i regionalne samouprave izdaju tvrtkama u svojem vlasništvu, a za svako zaduženje moraju dobiti suglasnost ministra financija.

Zaključak

Proračunski je proces iznimno složen aspekt političkog života koji se sastoji od nekoliko faza u kojima proračunske institucije vode pripremu, odobrenje, provedbu te kontrolu proračuna. Temeljne funkcije i obilježja proračunskog procesa mijenjali su se tijekom vremena, onoliko koliko se mijenjala i funkcija samog proračuna. Proračunski je proces dugo bio proučavan s inkrementalnog stajališta, koje se možda najbolje može sažeti mišlju Aarona Wildavskog, koju je izrekao još 1960-ih godina, “da je najveći čimbenik koji utječe na veličinu i sadržaj ovogodišnjeg proračuna prošlogodišnji proračun” (Wildavsky, 1964: 13). No u suvremenoj teoriji proračuna sve se više ukazuje na činjenicu da valja uzeti u obzir utjecaj ideja o javnim politikama što ih imaju ključni akteri proračunskog procesa i promijenjeni kontekst unutar

kojeg oni djeluju. Proučavajući proračunski proces u SAD-u, američki politolog Patashnik (1999: 169) utvrdio je da proračunski akteri sada djeluju u znatno "gušćoj okolini interesnih skupina", te da stoga valja u značajnoj mjeri nadograditi uobičajeno inkrementalno tumačenje proračunskog procesa. Jedna je od posljedica toga i to da se ideje političkih elita o javnim politikama sada znatno češće mijenjaju nego ranije. S druge strane, napetost između promjene uvjerenja političkih elita i prethodno preuzetih obaveza u javnom financiranju često otvara prostor značajnim institucionalnim promjenama u proračunskom procesu (*ibid.*: 170).

Upozorenje američkog autora još je jednom ukazalo na bitno političko određenje proračunskog procesa. Tim se procesom iskazuje distribucija političke moći, odnosno ukazuje na ulo-

gu što je pojedini akteri imaju u političkom procesu. Proračunom se, na neki način, kvantificiraju kolektivne odluke, koje se donose na temelju raspoloživih informacija, preferencija kreatora politike i institucionalnih aranžmana koji određuju način donošenja odluka. Proračunske su odluke pritom najznačajniji *output* javnih politika, pa su samim time promjene proračunske politike jedan od najvažnijih izvora za razumijevanje političkih promjena u nekoj političkoj zajednici, s obzirom na to da se proračunom iskazuju prioriteta vlasti. Za istraživače je unutar toga najvažnije pitanje što izaziva promjene u proračunskim *outputima* te slijede li promjene u prioritetima neke univerzalne obrasce. U radu smo nastojali pokazati da je politička teorija proračunskog procesa dala niz važnih odgovora na ta pitanja, no da je pred njom još mnogo pitanja na koja treba odgovoriti.

LITERATURA

- Alesina, A., Perotti, R. (1996a) Budget Deficit and Budget Institutions. *IMF Working Paper*, br. 53. Washington: International Monetary Fund.
- Alesina, A., Perotti, R. (1996b) Fiscal Discipline and the Budget Process. *American Economic Review* 86 (2): 401-407.
- Atkinson, P., van den Noord, P. (2001) Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis. OECD Economics Department Working Papers, br. 285.
- Bajo, A. (2006) *Proračunski sustav – ornament ili sredstvo upravljanja držav-*
- nim financijama*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Branson, H. W., De Macedo, J. B. i Von Hagen, J. (1998) Macroeconomic Policy and Institutions during the Transition to European Union Membership. *NBER Working Paper*, br. 6555. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Bratić, V. (2003) *Parlament i proračun – magistarski rad*. Zagreb: Ekonomski fakultet.
- Bratić, V. (2004) Uloga parlamenta u proračunskom procesu: primjer Hrvatskog sabora. *Financijska teorija i praksa* 28 (1): 7-23.

- Caiden, N. (1993) The Roads to Transformation: Budgeting Issues in the Czech and Slovak Federal Republics 1989-1992. *Public Budgeting & Finance* 13 (4): 57-71.
- Colebatch, H. K. (2004) *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Corsetti, G., Roubini, N. (1996) European versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules. *American Economic Review* 86 (2): 408-413.
- Diamond, J. (2002) The Micro Basis of Budget System Reform: The Case of Transitional Economies. *IMF Working paper*, br. 105/02. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Gleich, H. (2003) Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries. *European Central Bank Working paper series*, br. 213.
- Gupta, L., de Mello, L. and Chakravarti, S. (2001) Transition Economies – How Appropriate Is the Size and Scope of Government? *IMF Working paper*, br. 55. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Hague, R. M., Harrop, M. i Breslin, S. (2001) *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: FPZ.
- Hallerberg, M. i Von Hagen, J. (1997) Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits In The European Union. *NBER Working Paper*, br. 6341.
- Hallerberg, M., Strauch, R., Von Hagen, J. (2004) The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. *ECB Working Paper*, br. 419. Dostupno na: [http://ssrn.com/abstract=617812].
- Hyde, A. C. (1992) *Government Budgeting: Theory, Process, Politics*. Belmont: Wadsworth.
- LeLoup, L. T. i sur. (1998a) Budgeting in Hungary during the Democratic Transition. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management* 10 (1): 89-120. Dostupno na: [http://www.internationalbudget.org/resources/library/hungary.pdf].
- LeLoup, L. T. (1998b) *Budgetary Politics*. Brunswick: King's Court Communications.
- LeLoup, L. T. (2004) Uloga parlamenata u određivanju proračuna u Mađarskoj i Sloveniji. *Financijska teorija i praksa* 28 (1): 49-72.
- LeLoup, L. T., Ferfila, B. (2000) *Budgeting, Management, and Policymaking: A Comparative Perspective*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lynch, T. D. i Martin, L. L. (1993) *Handbook of Comparative Public Budgeting and Financial Management*. New York: Marcel Dekker.
- Martinez-Vazquez, J. (1997) Estonia: Fiscal Management and the Budget Process. *International Studies Program Working Paper*, br. 97-98. Atlanta: Georgia State University.
- Martinez-Vazquez, J. i Boex, J. (2000) Budgeting and Fiscal Management in Transitional Countries. *International Studies Program Working Paper*, br. 6. Atlanta: Georgia State University. Dostupno na: [http://ssrn.com/abstract=290286].
- Mikesell, J. (1995) Doing Public Finance on the Frontier of Economic Transition: Observations from a Fiscal Advisor in Ukraine. *Public Budgeting and Finance* 15 (2): 1-2.
- Mikesell, J. (1999) *Fiscal Administration*. Fox Worth: Harcourt Brace College Publisher.
- Nunberg, B., Barbone, L., Derlien, H. U. (1999) *The State after Communism*.

Administrative Transitions in Central and Eastern Europe. Washington, D.C.: World Bank.

OECD (1987) *Control and Management of Government Expenditure*. Paris: OECD.

Ott, K., ur. (2000) *Proračunski vodič za građane*. Zagreb: Institut za javne financije.

Ott, K. (2008) Koalicijske vlade i proračun. *Banka*, mjesečni magazin, dostupno na: <http://www.bankamagazine.hr/Naslovnica/Kolumne/KatarinaOtt/tabid/136/View/Details/ItemID/741/ttl/Koalicijske-vlade-i-proracun/Default.aspx>

Patashnik, E. (1999) Ideas, Inheritance, and the Dynamics of Budgetary Change. *Governance* 12 (2): 147-174.

Pradhan, S. (1996) Evaluating Public Spending. *World Bank Discussion Papers*, br. 323. Washington: World Bank.

Rabin, J., Bartley, W. H., Miller, G. J. (1996) *Budgeting: Formulation and Execution*. Athens: Carl Vinson Institute of Government.

Rubin, I. S. (1993) *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, 3rd ed. New York: Chatham House Publishers.

Rubin, I. S. (2000) *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, 4th ed. New York: Chatham House Publishers.

Rubin, I. S. (2006) Budgeting, u: B. G. Peters i J. Pierre, ur., *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications, str. 139-150.

Samuel, J. (1998) *Understanding the Budget: As if People mattered*. Pune: National Centre for Advocacy Studies.

Schick, A. (1998) An Inquiry Into the Possibility of a Budgetary Theory, u: I. Rubin, ur., *New Directions in Budget Theory*. Albany: SUNY Press, str. 59-69.

Schick, A. (2003) The Role of Fiscal Rules in Budgeting. Paper presented at 24th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Rim, Italija.

Schick, A., LoStracco, F. (2000) *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*. Washington: Brookings Institution Press.

Svjetska banka (2001) *Hrvatska: Uspostava fiskalne održivosti i povećanje učinkovitosti – Analiza javnih rashoda i proračunskih institucija*. Zagreb: Svjetska banka/Odjel za Hrvatsku.

The Treasury of the New Zealand (1996) *Putting It Together: An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System* [online]. Dostupno na: [<http://www.treasury.govt.nz/publicsector/pit/>].

Vanagunas, S. (1995) Problems of Budgeting During “The Great Transformation. *Public Budgeting and Finance* 15 (1): 84-95.

Von Hagen, J. (1992) Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. *Commission of the European Communities Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers*, br. 96.

Von Hagen, J. (1998) Budget Institutions for Aggregate fiscal Discipline. *ZEI Working paper*, br. B98/01. Dostupno na: [http://www.zei.de/download/zei_wp/B98-01.pdf].

Von Hagen, J., Harden, I. (1994) National budget process and fiscal performance. *European Economy. Reports and Studies* 3: 315-418.

- Von Hagen, J., Harden, I. (1996) Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. *IMF Working paper*, br. 78/96. Washington: International Monetary Fund.
- Wildavsky, A. (1964) *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown.
- Wildavsky, A. (1986) *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. New Brunswick: Transaction Books.
- Wildavsky, A. (1992) *The New Politics of the Budgetary Process*. Berkeley: University of California.
- Wildavsky, A. (2001) *Budgeting and Governing*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Wildavsky, A., Caiden, N. (1974) *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: Wiley and Sons.
- Wildavsky, A., Caiden, N. (2000) *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Addison Wesley.

The Politics of the Budgetary Process: The Case of Croatia

SUMMARY The budget is a mechanism of governing a state that has a very important role for any economy as well as for the inhabitants of each country. The budget is the outcome of the budgetary process. With its development, many budgetary functions have been developed. These functions best describe what the budget and its purpose are. The budgetary process, which is extremely complex and consists of many phases, is a serious economic and political activity in all modern countries. In each phase various factors play important roles. This topic has seldom been researched in Croatia and therefore the paper offers an overview of previous research devoted to the politics of the budgetary process in the world, particularly describing the budgetary process in Croatia.

KEYWORDS budget, budgetary process, politics of budgetary process, Croatia